



Dergi ana sayfası: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/pausbed>

Araştırma Makalesi

Atıf Bilgisi: Özdemirkol, M. (2026). Belediyelere kayyum ataması düzenlemesi: Demokratik hukuk devleti perspektifinden bir değerlendirme. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(72), 146-162. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1631017>

BELEDİYELERE KAYYUM ATAMASI DÜZENLEMESİ: DEMOKRATİK HUKUK DEVLETİ PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Mahmut ÖZDEMİRKOL¹

¹Dr. Öğr. Üyesi, Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, m.ozdemirkol@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4878-9947>

Öz

Türkiye’de 15 Temmuz 2016 tarihinde Fethullahçı Terör Örgütü (FETÖ) tarafından askeri darbe girişimi olmuştur. Darbe, hükümet ve halkın büyük bir mücadelesiyle engellenmiştir. FETÖ unsurlarıyla mücadele etme adına olağanüstü hal ilan edilmiştir. Bu dönemde birçok Kanun Hükmünde Kararname kabul edilmiştir. Bu kararnamelerden birisi 674 sayılı kararnamedir. Söz konusu kararnameyle Belediye Kanunu’nda bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme belediyenin seçimle belirlenen organlarına merkezi otorite tarafından kayyum atanma yetkisi vermektedir. Bu yetkinin terörle mücadelede bir araç olarak istisnai durumlarda kullanılacağı belirtilmektedir. Terörle mücadele meşru bir amaç olmakla birlikte düzenlemenin yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde ciddi etkileri olmaktadır. Öncelikle kanunlarda yapılacak bir düzenlemenin olağanüstü hâl kararnamesiyle değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yapılması gerekmektedir. Olağanüstü hâl kararnameleri belirli amaçları olan istisnai bir yetkidir. Bu yetkiyle olağanüstü dönemi aşacak düzenlemelerin yapılması ve bunun denetlenememesi demokratik hukuk devleti anlayışıyla uyumlayacaktır. Çalışmada terörle mücadelenin meşru bir amaç olduğu ve olağanüstü hâl ilanının ulusal ve uluslararası mevzuata aykırı olmadığı belirtilmektedir. Bununla birlikte düzenlemenin demokratik hukuk devleti anlayışıyla değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durmakta ve düzenleme bu temelde tartışılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kayyum atamaları, Belediyeler, Özerklik, 674 sayılı kararname, Demokratik hukuk devleti.

REGULATION ON APPOINTMENT OF TRUSTEES TO MUNICIPALITIES: AN EVALUATION FROM THE PERSPECTIVE OF A DEMOCRATIC STATE OF LAW

Abstract

On July 15, 2016, a military coup attempt was made in Türkiye by the Fethullah Terrorist Organization (FETO). The coup was thwarted through a significant struggle by the government and the people. A state of emergency was declared to combat FETO elements, during which many Decrees with the Force of Law were enacted. One of these decrees is Decree No. 674, which introduced an amendment to the Municipal Law. This amendment grants the central authority the power to appoint trustees to the locally elected bodies of municipalities. It is stated that this power will be used as a tool in the fight against terrorism in exceptional situations. While combating terrorism is a legitimate purpose, this regulation has serious implications for the autonomy of local governments. Primarily, amendments to laws should be made by the Grand National Assembly of Türkiye, not through a state of emergency decree. Emergency decrees are exceptional powers with specific purposes. Utilizing this authority to make regulations that transcend the emergency period, without oversight, contradicts the understanding of a democratic rule of law. The study emphasizes that combating terrorism is a legitimate purpose and that declaring a state of emergency is not contrary to national and international legislation. However, it also stresses that the regulation should be evaluated within the framework of a democratic rule of law, and the discussion revolves around this basis.

Keywords: Trustee appointments, Municipalities, Autonomy, Decree no. 674, Democratic state of law.

1. GİRİŞ

Olağanüstü hâl (OHAL), Anayasa tarafından çerçevesi çizilmiş istisnai bir yönetim rejimidir. OHAL'in temel işlevi, olağan yönetim süreçlerinin yetersiz kaldığı durumlarda hızlı ve etkin karar alma mekanizmaları sağlamaktır. Bununla birlikte, bu rejim demokratik hukuk düzeninin temel ilkelerini askıya almaz; aksine, olağan döneme en kısa sürede dönüşü güvence altına almayı hedefler. 15 Temmuz 2016'da Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) tarafından gerçekleştirilen darbe girişiminin ardından Türkiye'de OHAL ilan edilmiştir. Bu dönemde, 20 Temmuz 2016 – 17 Temmuz 2018 tarihleri arasında çıkarılan 37 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile çok sayıda düzenleme yapılmıştır (Tuncel ve Demirhan, 2018:18). Bu düzenlemelerden biri olan 674 sayılı KHK ile belediyelere kayyum atama yetkisi tanınmıştır.

Bu araştırmanın temel amacı, 2016 sonrası uygulamaya konulan kayyum atama düzenlemesinin demokratik hukuk devleti normları ve yerel özerklik ilkesiyle uyumunu incelemektir. Analiz eksenini, idarenin yargısal denetimi, yerel özerklik ve merkezîyetçilik arasındaki denge üzerine kurulmuştur. Araştırma sorusu şu şekilde belirlenmiştir: "Kayyum uygulaması, demokratik hukuk devleti ilkeleri ve yerel yönetim özerkliği açısından hangi hukuki ve demokratik sorunları ortaya çıkarmaktadır?" Bu bağlamda çalışma, kuramsal analiz ve literatür taraması yöntemlerini benimsemektedir. Bu yaklaşım, kayyum uygulamasının hukuki ve demokratik boyutlarını mevcut mevzuat ve Anayasa Mahkemesi (AYM) içtihatları çerçevesinde sistematik biçimde incelemeye olanak sağlamaktadır. Bu kapsamda mevzuat, AYM kararları, uluslararası sözleşmeler ve akademik literatür kapsamlı biçimde analiz edilmiş; özellikle AYM'nin kayyum uygulamasına ilişkin içtihat değişiklikleri, doküman analizi yöntemiyle incelenmiştir. Tematik çözümleme yoluyla hukuki normlar ile uygulama arasındaki ilişki değerlendirilmiştir. Bununla birlikte saha araştırması veya ampirik veri çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu yöntem, uygulamanın demokratik hukuk devleti normlarıyla uyumu konusunda derinlemesine bir kuramsal çerçeve sunmakla birlikte demokrasinin korunması açısından çeşitli önerilerin geliştirilmesine olanak sunmaktadır.

Öte yandan belediyelere yönelik kayyum düzenlemesi, Anayasa ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYOŞ) çerçevesinde değerlendirilmiştir. Analizde özerklik, ölçülülük, gereklilik, uluslararası yükümlülükler uyum ve idari işlemlerin yargısal denetimi gibi ilkeler temel alınmıştır. Mevcut literatürde kayyum uygulamasının demokratik hukuk devleti ve yerel yönetim özerkliği açısından tartışıldığı çalışmalar sınırlıdır. Önceki araştırmalar çoğunlukla normatif değerlendirmeler içermekle birlikte, uygulamanın AYM kararları bağlamında ortaya çıkan yeni hukuki ve siyasal dinamikleri yeterince incelememektedir. Bu çalışma, AYM kararlarının analizini temel alarak kayyum uygulamasının yargısal denetim boyutundaki dönüşümünü sistematik biçimde ele almakta ve literatüre kuramsal bir katkı sunmayı hedeflemektedir. Böylece, mevcut çalışmalarda boşlukların bir kısmı doldurulmakta ve uygulamanın demokratik hukuk devleti perspektifinden değerlendirilmesine yeni bir bakış açısı kazandırılmaktadır. Çalışmada ayrıca İçişleri Bakanlığı ve Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) tarafından yayımlanan iki rapor ile akademik camiada yayımlanan sekiz makale kapsamlı biçimde incelenmiştir. Bu sayede kayyum düzenlemesi, literatürde tekrara düşmeden, bilimsel değerini artıracak biçimde analiz edilmiştir.

1.1. Düzenleme Hakkında Yapılan Çalışmalar

PKK Terör Örgütü İle Mücadele Stratejisi Olarak "Belediye Başkan Vekilliği" Uygulaması isimli çalışmada (Bakan ve Öner, 2022); kayyum uygulamasının terörle mücadelede bir araç olarak kullanılması üzerinde durulmaktadır. Çalışma kayyum uygulamasının terör örgütüyle mücadeledeki stratejik önemini konu etmiştir. Kayyum uygulaması sonucunda başarılı sonuçlar elde edildiği belirtilmektedir. Çalışmada kayyumların etkin çalışmaları için koordinasyon ve oryantasyon gibi öneriler yer almaktadır. Türkiye'de Belediyelere Yapılan Kayyum Atamalarına İlişkin Bir Değerlendirme isimli çalışmada (Erdem ve Kavanoz, 2020); kayyum atamalarına ilişkin kavramsal tartışmalara ışık tutmak, sürecin kanunilik boyutunu değerlendirmek ve diğer taraftan belediyelerin birer kamu kurumu olmaları münasebetiyle görevin kötüye kullanma suçu üzerinde bir tartışma sunmak amaçlanmıştır.

Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme isimli çalışmada (Erdoğan, 2019); kayyum uygulamasının yerel yönetimlere yansımaları, kayyum sürecinin ortaya çıkışı, kayyumların hizmetleri ve uygulamanın sorunlu alanları konu edilmiş ve çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Kayyum süreçlerinde bölge halkının mahrum kaldığı hizmetlere kavuştuğu belirtilmektedir. Kayyum atamaları sürecinin etkin çalışması için çeşitli öneriler geliştirilmektedir. Demokrasi Açısından Türkiye’de Kayyum Uygulaması isimli çalışmada (Gürbüz, 2019); kayyum uygulamasının yerel yönetimlere taşındığı ve söz konusu uygulamanın yerel yönetimlere zarar verdiği üzerinde durulmaktadır. Çalışmada kayyum uygulamasının bir bütün olarak demokrasi anlayışına zarar verdiği tezinin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Kayyum Sisteminin Demokratik Yönetim İlkeleri Ve Yasal Açısından Değerlendirilmesi isimli çalışmada (İzci ve Geylani, 2019); kayyum atamalarının amacının terörle mücadele olduğu belirtilmekle birlikte belediye yönetim sisteminde uygulamanın kalıcı hale getirilmesi eleştirilmektedir. Çalışma kayyum uygulamasının olumlu ve olumsuz sonuçlarını ve Belediye Kanunu’na eklenen düzenlemenin anayasal demokrasi ve katılımcı yönetim anlayışı açısından tartışmayı konu etmektedir. Bir Terörle Mücadele Stratejisi Olarak Belediyelerde Kayyum Uygulaması isimli çalışmada (Güler ve Yılmaz, 2019); seçimle iş başına gelen bazı belediyelerin kamu imkânlarını terör örgütü lehine kullandıkları üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede çalışma kayyum uygulamasının terörle mücadelede başarılı bir uygulama olduğu, yerel demokrasinin işleyişi açısından gerekli olduğu, kayyum gerekçe ve uygulamasının uluslararası ve ulusal hukukla uyumlu olduğu üzerinde durulmaktadır. Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü İle Mücadeledeki Rolü isimli çalışma (Alptekin ve İlhan, 2018); Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı tarafından kayyum sürecine ilişkin yayınlanan rapordur. Çalışma kayyum atanan belediyelerde yapılan çalışmaları odağına almakta ve terörle mücadelede etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir. Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği isimli çalışmada (Güler ve Yılmaz, 2018); kayyum uygulaması özgürlükler, demokrasi ve güvenlik çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kayyum uygulamasının demokrasiyi zedelediği ancak uygulamanın terörle mücadelede zorunluluk taşıdığı değerlendirilmektedir. Kayyum uygulamasının ulusal ve uluslararası standartlara uygun olduğu kabul edilmektedir. Belediye Organlarına" Kayyum" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme isimli çalışmada (Keleş ve Özgül, 2017); kayyum uygulamasının yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda çalışma düzenlemeyle birlikte yapılan değişiklikleri hukuki, yönetsel ve siyasal açılardan değerlendirme amacıyla olunduğu ifade edilmektedir.

İncelenen akademik çalışmalarda, kayyum uygulaması ve düzenlemesinin farklı bakış açılarıyla ele alındığı görülmektedir. Raporlar ise büyük ölçüde benzerlik taşımaktadır. Akademik çalışmalarda kayyum atamalarının hukuk, özerklik, demokrasi ve terörle mücadele gibi konular üzerinden değerlendirildiği tespit edilmiştir. Kayyum uygulamasının demokrasi ile ilişkisi ve düzenlemenin özerkliğe olumsuz etkileri üzerine odaklanan Keleş ve Özgül (2017) ile Gürbüz (2019) gibi çalışmaların yanı sıra, kayyum uygulamasının olağanüstü hâl (OHAL) sürecinin dışında da uygulanmasını eleştiren İzci ve Geylani (2019) gibi çalışmalar da mevcuttur. Bununla birlikte, mevcut çalışmaların çoğu ve raporlar, kayyum uygulamasının amacına, kayyum atamalarının terörle mücadeledeki rolüne ve uygulamaların başarılarına odaklanmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan rapor, SETA tarafından yayımlanan rapor ve konuya dair çoğu bilimsel çalışma, kayyum atamalarının başarılı bir uygulama olduğu görüşünü benimsemektedir. Bu çalışmalar, kayyum uygulamasının yerel demokrasinin işleyişini baltalayan unsurları ortadan kaldırarak demokrasinin yeniden işlerliğini sağlamaya dönük somut gelişmeler ve kazanımlar sunduğunu, gerekçesinin ve uygulanma sürecinin uluslararası hukuk normlarıyla örtüştüğünü, ayrıca terörle mücadelede etkin bir kamu politikası haline dönüştüğünü ileri sürmektedir (Güler ve Yılmaz, 2019:129). Bununla birlikte, kayyum atanan belediyelerde yapılan çalışmaların başarısı veya terörle mücadele gibi haklı ve meşru gerekçeler, söz konusu düzenlemenin demokratik hukuk devleti anlayışı açısından değerlendirilmesini gölgelememelidir. Bu nedenle, kayyum atamalarının demokratik hukuk devleti perspektifinden değerlendirilmesine olan ihtiyaç devam etmektedir.

2. KAYYUM DÜZENLEMESİ ve DEĞİŞEN AYM İÇTİHADİ

2.1. Belediye Kanunu'nda Yapılan Değişiklik

Türkiye mevzuatında kayyum kavramı, usulsüzlük veya yasa dışı faaliyetlerde bulunan özel kurum ve işletmelere atanan kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Ancak, 1 Eylül 2016 tarihinde yayımlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik ve uygulama sonucunda kayyum kavramı, belediyelere atanan kamu görevlileri için de kullanılmaya başlanmıştır (Alptekin ve İlhan, 2018:9).

Belediyelere kayyum atanmasına ilişkin düzenleme, ilk olarak 2016 yılı Ağustos ayında 411 sayılı torba yasayla Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) gündemine gelmiş; ancak partilerin ortak görüşüyle yasa teklifinden çıkarılmıştır (Doğanışık, 2019). 15 Temmuz 2016 tarihinde, Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) tarafından gerçekleştirilen askeri darbe girişimi, hükümetin karşı karşıya kaldığı ciddi bir tehdit oluşturmuş, ancak darbe girişimi başarısız olmuştur. Bu durum, terör örgütünün unsurlarıyla daha etkin bir mücadele yürütme gerekliliğini doğurmuş ve hükümet, olağanüstü hâl (OHAL) ilan etmiştir. OHAL kapsamında çıkarılan kararnamelerden biri olan 674 sayılı KHK, 15 Ağustos 2016 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kararnamenin 38, 39 ve 40. maddeleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. ve 57. maddelerinde değişiklik yapılmıştır. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), olağanüstü hâl sürecinde çıkarılan, geçici, belirli ve sınırlı amaçlara yönelik bir düzenlemedir. Ancak bu düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikle merkezi otoriteye kalıcı olarak kayyum atama yetkisi vermektedir.

Kanun değişiklikleriyle öncelikle belediye başkanlarının görevden alınması ve yerine kayyum atanması düzenlenmiştir. Kayyum atama sürecinin iki temel amacı bulunduğu iddia edilmektedir (Güler ve Yılmaz, 2019:136; İzci ve Geylani, 2019:571; Bakan ve Öner, 2022:1533; İçişleri Bakanlığı, 2019). Birinci amaç, terör örgütünün belediyeler aracılığıyla gerçekleştirmek istediği organizasyonel faaliyetlerin engellenmesidir. İkinci amaç ise belediyeler aracılığıyla örgütün hedeflediği insanlara ulaşmasının ve propaganda yapmasının engellenmesidir. Bu amaçlar, kayyum uygulamasının terörle mücadelede yeni bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir. Ancak belediyelere kayyum atama yetkisi yerel yönetim yapısında kapsamlı bir müdahaleye zemin hazırlamıştır.

Yeni düzenlemeye göre, belediyenin seçilmiş organları, "terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları" nedeniyle görevden uzaklaştırıldığında ya da tutuklandığında, yerlerine vesayet makamları tarafından kayyum atanacaktır. Bu kapsamda Tablo 1 ve Tablo 2'de gösterildiği üzere 2016 yılından bugüne onlarca belediyeye kayyum atanmıştır.

Tablo 1. Kayyum Atamaları (2016–2024).

Yıl	Kayyum Sayısı	Yıl	Kayyum Sayısı	Yıl	Kayyum Sayısı
2016	60	2019	38	2022	-
2017	30	2020	16	2023	-
2018	1	2021	1	2024	8

Kaynak: CHP Raporu (5 Kasım 2024)

Yukarıda belirtildiği üzere, olağanüstü hâl geçici bir durum olması ve yürürlükten kalkmış olmasına rağmen, Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik kalıcı nitelik taşımaktadır. Bu kapsamda, çoğunluğu Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) adaylarının kazandığı Doğu ve Güneydoğu illerindeki belediyelere, valiler, vali yardımcılar veya kaymakamlar kayyum olarak atanmıştır. Tablo 1 ve Tablo 2'de görüleceği üzere kayyum uygulaması 2016 yılından bugüne sürdürülmüştür. Bu kapsamda 2024-2025 yıllarında 13 belediyeye kayyum atanmıştır. 2016'dan bugüne belediyelere atanan toplam kayyum sayısı 159 olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2. *Kayyum Atamaları (2016–2024).*

	Belediye	Tarih	Partisi
1	Akdeniz Belediyesi	13 Ocak 2025	DEM Partisi
2	Siirt Belediyesi	29 Ocak 2025	DEM Partisi
3	Van Büyükşehir Belediyesi	15 Şubat 2025	DEM Partisi
4	Kağızman Belediyesi	24 Şubat 2025	DEM Partisi
5	Şişli Belediyesi	23 Mart 2025	CHP

Kaynak: wikipedia-2024-25 Türkiye kayyum atamaları

İçişleri Bakanlığı'na göre, 674 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği tarihten 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar, 94'ü PKK ile iltisaklı olan Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) belediyeleri olmak üzere toplam 101 belediye kayyum atanmış ve 151 belediye meclis üyesi görevinden uzaklaştırılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019).

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) yetkilileri, kayyum uygulamasının terörle mücadelede bir zorunluluk olduğunu belirtmişlerdir. AKP Grup Başkanvekili Cahit Özkan, yapılan kayyum atamalarının siyasi bir tercih değil, anayasa ve hukuk düzeninin getirdiği bir sorumluluk olduğunu vurgulamıştır. Özkan, belediye başkanlarının belediye kaynaklarını terör örgütlerini desteklemek amacıyla kullanmasının kabul edilemeyeceğini ifade etmiştir (Sayın, 2018). İçişleri Bakanlığı, kayyum uygulamalarına ilişkin bir rapor yayınlamış ve bu raporda belediyelerdeki kayyum süreçleri ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Ayrıca, kayyum yönetimindeki belediyelerin gerçekleştirdiği faaliyetler kamuoyuyla paylaşılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019). Rapora göre, terör örgütü KCK/PKK, aciz içinde olduğu bir dönemde, DEM Parti adaylarının kazandığı belediyeleri kullanarak kendi amaçlarına hizmet etmeye çalışmaktadır. Bu belediyeler, örgütün çağrısıyla özerklik ilanlarına başlamış ve örgüt, belediyeler üzerinden siyasi propaganda yapmayı ve yeni elemanlar kazandırmayı hedeflemiştir. Belediyeler, terör örgütünün lojistik destek noktalarına dönüşmüş, örgüte katılan kişilerin ailelerine iş imkânı sunulmuş ve çatışmalarda hayatını kaybeden örgüt elemanlarının isimleri parklara verilmiştir. İçişleri Bakanlığı, kayyum uygulamalarının zorunlu bir tercih olduğunu ve temel amacının anayasa ile güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin korunması olduğunu ifade etmektedir. Kayyum atamaları ile belediyelerin asli görevi olan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak hedeflenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019).

2.2. Belediye Meclisi ve Encümen Üzerindeki Etkisi

Kayyum atama yetkisini düzenleyen 674 sayılı KHK ile getirilen değişiklikler, yalnızca belediye başkanlarının görevden alınarak yerine kayyum atanmasıyla sınırlı kalmamış; belediyelerin demokratik yapısı ve yerel özerklik mekanizmalarında kapsamlı bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Bu düzenleme, belediye meclisi ve encümen gibi halk tarafından seçilmiş karar organlarının yetkilerini doğrudan etkileyerek, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerini merkezi denetim altında yeniden yapılandırmıştır (Gürbüz, 2019). Bu kapsamda, belediye meclisinin toplanması kayyumun çağrısına bağlanmış ve encümenin asli yetkileri, atanan memur üyeler aracılığıyla kullanılmaya başlanmıştır.

Ayrıca, KHK ile belediye bütçelerinin hazırlanması ve onay süreçleri merkezi idareye devredilmiş, valilik ve defterdarlık gibi organlar, bütçeyi inceleyip onaylamakla yetkili kılınmıştır (Keleş & Özgül, 2017; Bakan & Öner, 2022; İzci & Geylani, 2019). Bu durum, belediyelerin mali özerkliğini sınırlandırarak, yerel yönetimlerin kendi kararlarını serbestçe alabilme kapasitesini azaltmıştır. Buna ek olarak, KHK ile belediye faaliyetlerinin denetim mekanizmaları güçlendirilmiş, belediye tarafından yürütülen projelerin ve yatırımların kayyum tarafından onaylanması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece belediyelerin karar alma ve uygulama süreçleri, seçilmiş organların kontrolünden çıkmış ve merkezi idareye tabi kılınmıştır.

Bu kapsamlı düzenlemeler, yerel yönetimlerde yalnızca yönetsel müdahale değil, aynı zamanda mali ve idari süreçleri kapsayan geniş bir yeniden yapılandırmayı ifade etmektedir. Kayyum uygulaması, belediyelerin hem yürütme hem de mali karar alma mekanizmalarını merkeze bağlayan bir araç olarak tasarlanmış ve yerel özerkliğin sınırlarını önemli ölçüde daralttığına işaret etmektedir.

Bu kapsamlı uygulamalar, Aşağıda daha kapsamlı bir şekilde vurgulandığı üzere; Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca güvence altına alınan yerel yönetimlerin seçimle oluşturulması ve karar organlarının demokratik meşruiyeti ilkeleri doğrudan zedelenmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 1980'li yıllardaki içtihatlarında (E.1987/19, K.1988/38) belediye başkanının görevden alınması durumunda meclisin kendi içinden başkan vekili seçmesinin yerel özerkliğin bir gereği olarak kabul edildiği açıkça belirtilmiştir. Buna karşılık 2016 sonrası içtihat değişikliğiyle Mahkeme, yürütmeye daha geniş bir takdir yetkisi tanımış ve kayyum uygulamasını meşrulaştırıcı bir çizgiye kaydırmıştır. Bu dönüşüm hem hukuki denetim hem de demokratik temsil ilkesi açısından önemli bir geriye gidişe işaret etmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) da bu bağlamda kritik önemdedir. Şart'ın 3. maddesinde yerel özerklik, yerel makamların kendi sorumluluk alanlarına giren kamu işlerini, kendi organları aracılığıyla ve halkın seçtiği temsilciler üzerinden düzenleme ve yönetme hakkı olarak tanımlanmıştır. 6. maddede ise yerel organların kendi iç örgütlenmelerini belirleme hakkı güvence altına alınmıştır. Oysa kayyum düzenlemesi ile meclisin toplanmasının kayyumun çağrısına bağlanması ve encümenin atanmış üyeler eliyle işlev görmesi, bu hükümlerin ruhuna açıkça aykırıdır. AYÖŞ'ün 9. maddesinde öngörülen, yerel makamların yeterli mali kaynakları kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilmeleri ilkesi de bütçe onay süreçlerinin merkezi idareye devredilmesiyle ihlal edilmektedir.

2.3. AYM'nın Değişen İçtihadı

Anayasa Mahkemesi'nin belediyelere kayyum atanmasına ilişkin yaklaşımı, Türkiye'nin olağan dönem ve olağanüstü dönem yönetim anlayışları arasında belirgin bir içtihat farklılaşmasına işaret etmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği, demokratik temsilin sürekliliği ve merkezi idarenin denetim yetkisinin sınırları konularında Mahkeme'nin önceki kararlarında ortaya koyduğu ilkeler, 2016 sonrası olağanüstü hâl döneminde çıkarılan kararnameler çerçevesinde önemli ölçüde esnemiştir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin kayyum uygulamasına yönelik erken dönem (özellikle 1988 tarihli) içtihatları ile 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrası oluşan yeni yargısal yaklaşımı arasındaki farkların karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi, çalışmanın temel amacına da hizmet edecek şekilde, içtihat değişiminin anayasal ve demokratik boyutlarını ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin yerel yönetimlere yönelik yaklaşımı, normatif ilkelerden uzaklaşarak yürütmeye daha geniş yetkiler tanıyan bir çizgiye kaymıştır. Bu değişim, sadece hukuki yorumda değil, aynı zamanda demokratik temsil ilkelerinde de önemli sapmalara yol açmıştır. Tablo 3, bu içtihat farklılaşmasının temel eksenlerini karşılaştırmalı biçimde ortaya koymaktadır.

Özellikle 1988 tarihli kararlar (E.1987/19, E.1988/38) ile 2016 sonrası dönemde şekillenen yeni içtihat çizgisi karşılaştırıldığında, yerel yönetim özerkliğinin ve demokratik meşruiyetin korunmasına ilişkin anayasal ilkelerin esnediği anlaşılmaktadır. Bu dönüşüm, yalnızca normatif düzeyde değil, aynı zamanda uygulamanın pratik etkileri bakımından da demokratik hukuk devleti ilkeleri açısından önemli tartışmalar doğurmaktadır.

Tablo 3. Anayasa Mahkemesi'nin İçtihat Değişiminin Karşılaştırması.

Kriter / Konu Başlığı	674 Sayılı KHK Öncesi İçtihat (Örn. 1988/19, 1988/38 Kararları)	674 Sayılı KHK Sonrası İçtihat ve Uygulama Eğilimi
Yerel Yönetimlerin Özerkliği	Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesi anayasal ilke olarak vurgulanır. Görevden alma durumunda yerel meclisin kendi içinden başkan vekili seçmesi gerektiği ifade edilir.	Merkezi idare tarafından vali/kaymakam gibi atamalar yapılmakta; yerel meclisin karar yetkisi devre dışı bırakılmaktadır.
Kayyum Atamasının Meşruiyeti	Olağanüstü hâl dışında, belediye başkanlarının yerine doğrudan atama yapılması, yerel özerklik	Olağanüstü hâl sürecinde çıkarılan KHK'lerle kayyum ataması meşru kılınmakta, bu düzenleme daha sonra kalıcı hale getirilmiştir.

	ilkesine ve seçme-seçilme hakkına aykırı görülmektedir.	
İdari Vesayet Anlayışı	İdari vesayet, sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulmalı; merkezi idare yerel karar organlarının yerine geçerek karar alamaz.	Kayyum uygulamasıyla merkezi idare, yerel organların yetkisini doğrudan devralmakta ve geniş bir takdir yetkisi kullanmaktadır.
Demokratik Meşruiyet İlkesi	Seçilmiş organların yerine atama yapılması, halk iradesinin yok sayılması anlamına gelir; ancak geçici görevlendirmeler meşru olabilir.	Atama süreci uzun süreli bir idari müdahaleye dönüşmüş; bazı belediyeler 2 yılı aşkın süreyle kayyum tarafından yönetilmiştir.
Yargısal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Rolü	AYM, olağanüstü hâl kararlarını "konu bakımından" denetleyebilir. 1990'lara kadar olağanüstü hâl KHK'lerini kapsam dışı bırakmaz.	AYM, 2016 sonrası içtihadında OHAL KHK'lerinin denetimine yetkisizlik kararı vermiştir (Yaldız, 2020); yargı denetimi fiilen ortadan kalkmıştır.
Uluslararası Sözleşmelere Uygunluk	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluk vurgusu yapılır; merkezi müdahalenin sınırlı ve geçici olması gerektiği belirtilir.	Kayyum uygulaması kalıcı hale getirilmiş, sözleşmenin "özerklik" ruhuna aykırı, süreklilik arz eden uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin erken dönem kararlarında, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşmasının anayasal bir ilke olduğu ve bu organların görevden uzaklaştırılması durumunda dahi yerel meclislerin kendi içinden başkan vekili seçmesi gerektiği açıkça belirtilmektedir (bkz. Gürbüz, 2019: 45-48). Bu yaklaşım, "yerinden yönetim" ilkesine verilen önemi ve merkezi idarenin müdahalesinin sınırlandırılması gerektiği anlayışını yansıttığı belirtilebilir. Mahkeme, bu dönemde idarî vesayet yetkisinin, yerel organların yerine geçerek karar verme şeklinde genişletilemeyeceğini açıkça ifade etmiştir. Bu değerlendirme, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel hükümleriyle de uyumludur (Adalet Bakanlığı, 2024).

Buna karşın, 2016 yılında ilan edilen olağanüstü hâl (OHAL) sonrasında çıkarılan 674 sayılı KHK ile birlikte, Mahkeme'nin yaklaşımında köklü bir değişiklik meydana gelmiştir. Olağanüstü hâl gerekçe gösterilerek yapılan düzenlemelerin, sadece geçici tedbirler niteliğinde olması gerekirken, belediyelere kayyum atanmasına imkân tanıyan ve kalıcı hale gelen yasal düzenlemeler yapılmıştır. Dahası, Mahkeme bu dönemde içtihat değiştirerek, olağanüstü hâl kararnamelerinin şekil ve esas bakımından denetlenemeyeceğine karar vermiş ve böylece yargısal denetim mekanizmasının etkisizleşmesine yol açmıştır (Yaldız, 2020: 360). Oysa daha önceki kararlarda, olağanüstü hâl kararnamelerinin "konu bakımından" Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulabileceği vurgulanmaktaydı (Can ve Aktaş, 2017: 31; Türk, 2016: 557).

Bu içtihadı dönüşüm, demokratik hukuk devleti anlayışı açısından bazı yapısal riskler doğurmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin özerkliği açıkça güvence altına alınmışken ve seçilmiş organların görevden alınması durumunda, bu görevlerin demokratik meşruiyete dayalı biçimde yeniden yapılandırılması gerektiği öngörülmüşken, kayyum uygulaması bu ilkeleri ihlal etmektedir (İzci ve Geylani, 2019: 564). Mahkeme'nin yeni içtihadı, yürütme organına geniş takdir yetkisi tanımakta; yerel halkın seçme ve seçilme hakkını dolaylı biçimde askıya almaktadır.

Özellikle aynı hukuk normlarının, farklı belediyelere farklı şekillerde uygulanması –örneğin, HDP'li belediyelere doğrudan kayyum atanırken, FETÖ ile ilişkilendirilen AK Parti veya MHP'li belediyelerde meclis içinden vekil seçilmesi– Anayasa'nın eşitlik ilkesine de aykırıdır (Gürbüz, 2019: 48). Bu durum, Mahkeme'nin "hukuki güvenlik" ve "tarafsızlık" ilkelerini gözetken önceki kararlarıyla çelişmekte; demokratik rejimin temel dayanaklarını zayıflatma potansiyeli taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin içtihatlarındaki bu yön değişikliği, sadece yargısal bir tutum farklılığı değil; Türkiye'de demokratik yönetişimin dayandığı anayasal değerler açısından da bir kırılma olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin özerkliğini korumayı ve halk iradesine dayalı temsili sürdürmeyi hedefleyen anayasal düzenin, olağanüstü hâl rejimleri altında kalıcı yapısal dönüşümlere maruz kalması, yalnızca hukukilik değil, meşruiyet açısından da sorunludur. Mahkeme'nin, demokratik hukuk devleti ilkesini, dönemsel siyasi konjonktürün ötesinde, evrensel hukuki standartlara bağlı kalarak yorumlaması, anayasal denge ve denetim mekanizmasının işleyişi açısından hayati önem taşımaktadır.

3. DEMOKRATİK HUKUK ANLAYIŞI AÇISINDAN KAYYUM DÜZENLEMESİ

Makalenizin Demokratik hukuk devleti kavramı, kapsamlı bir anlam yelpazesi taşıyan ve birçok boyutuyla ele alınması gereken bir konudur. Hukuk devleti, demokratik devletin bir unsuru olarak anlaşılabilir gibi, bağımsız bir kavram olarak da değerlendirilebilir; bu durumda hukuk devleti, demokratik ve çoğulcu bir toplumsal yapı ile desteklenmesi gereken bir ilkedir (Alann, 2003). Hukuk devleti, demokrasinin potansiyel olarak taşıdığı otoriterlik ve keyfiyetçilik gibi riskleri önlemek için gerekli olan bir unsurdur. Demokrasi kavramına ilişkin tartışmalar, Platon ve Aristoteles'e kadar uzanan derin bir geçmişe sahiptir. Her iki düşünür de demokrasiden kaçınılması gerektiğini savunmuş ve demokrasiyi olumsuz bir biçimde ele almışlardır. Platon, demokrasiyi "en az iyi" olan siyasal düzen olarak tanımlarken, Aristoteles ise demokrasiyi, yurttaşların yalnızca bir kısmını koruyan ve genel kamu yararını yeterince gözetmeyen bir sistem olarak eleştirmiştir. Ancak, bu eleştirilerden demokrasinin zorunlu olarak kötü bir sistem olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. David Beetham'a göre, demokrasi, eşit insan onuru düşüncesi ve bireylerin kendi kaderini belirleme kapasitesine sahip olma inancı üzerine kuruludur. Bu nedenle demokrasi, ortak iyinin gerçekleştirilmesine daha elverişlidir (Beetham, 2014:28-47). Öte yandan, demokrasinin yalnızca çok partili seçimlere dayanması durumunda, devlet otoritesi tek bir iktidar partisinin egemenliği haline dönüşme riski vardır; bu da demokrasinin, çoğunluğun azınlıklar üzerinde baskı kurduğu bir araca dönüşmesine yol açabilir (Kuçuradi, 2018:189). Demokrasinin, yalnızca siyasal katılımı temel alan bir sistemle sınırlı olması, onun illiberal bir demokrasiye dönüşme tehlikesini doğurur. Bu tür bir demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklerle sınırlanmadığı sürece, çoğunluğun iradesi altında, azınlıklara karşı baskı ve ayrımcılık uygulanabilir. Bu nedenle, demokrasiyle birlikte hukuk kavramının da kullanılması zorunludur. Hukukun üstünlüğü, yalnızca bireylerin yasal çerçevede eşit muamele görmesini sağlamakla kalmaz, aynı zamanda demokrasiyi sağlıklı bir şekilde işler kılar ve keyfi yönetimi engeller (Melnik, 2006:56). Hukukun üstünlüğü, yalnızca devletin hukuka bağlı olması anlamına gelmez; bunun yanında, uygulanan hukukun da bazı üstün ahlaki standartlara uygun olması gerektiğini belirtmek gerekir (Erdoğan, 2018:28). Demokratik bir hukuk devletinin temelinde yer alan hukukun üstünlüğü ilkesi, hiçbir birey veya kurumun hukukun üstünde olmadığını ve hükümetin tüm eylemlerinin yasal otoriteye dayanması gerektiğini ifade eder. Bu ilkeler, demokrasinin risklerini minimize eder ve vatandaşları keyfi yönetim ve güç suistimallerine karşı korur. Dolayısıyla, demokratik hukuk devletinin korunması, toplumsal istikrar ve bireysel hakların teminatı açısından son derece önemlidir.

Türkiye'de demokratik hukuk devleti, özellikle olağanüstü hâl (OHAL) dönemlerinde ciddi bir riskle karşı karşıya kalabilir. Çünkü Anayasa, olağanüstü hâl döneminde çıkarılacak kararnamelerle yürütmeye denetimsiz bir yetki verilmesini öngörmektedir. Bu tür bir yetkinin suiistimal edilmesi olasılığı mevcuttur. Dolayısıyla, olağanüstü hâl sürecinde dahi olsa hükümete verilen yetkilerin denetimden muaf olmaması gerektiği söylenebilir. Çalışmaya konu olan belediye kanununda yapılan değişiklik de bir olağanüstü hâl yönetim kararnamesine dayanmaktadır.

Olağanüstü hâl sürecinde çıkarılan kararnamelerin temel amacı, mevcut durumun gereklerine uygun olarak istisnai tedbirler almaktır (Yaldız, 2020:356). Anayasa Mahkemesi'ne (AYM) göre, olağanüstü hâl yönetimine yol açan tehditlerin devlet ve toplum güvenliğini tehdit eden unsurların ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu amaçla alınan kararların hızla uygulanması, başarılı bir mücadele için elzemdir ve olağanüstü hâl bu bağlamda gerekli bir süreç olarak görülmektedir (AYM, 1991). Ancak, aynı kararda AYM, demokratik hukuk devleti anlayışı açısından kritik bir hususa dikkat çekmektedir. Mahkeme, olağanüstü hâl yönetimi sırasında yürütme organının karar alma ve uygulama

yetkilerinin arttığını, ancak bunun bireylerin hak ve özgürlüklerini kısıtlayan bir etki yarattığını vurgulamaktadır.

Bu durum, yürütmenin olağanüstü yetkilere sahip olduğu bir süreçte, hak ve özgürlüklerin aleyhine bir politika aracına dönüştürülme riski taşımaktadır. Bu tür bir risk, demokratik hukuk devleti anlayışının gelişimine olumsuz etkiler yaratabilir. Bu riski önlemenin yolu ise sürecin, demokratik hukuk ilkeleri ve perspektifi doğrultusunda yürütülmesidir. Bu bağlamda, kararnamelerin yargısal denetiminin mümkün olması, kararnamelerin amacına uygunluğu ve ölçülülük ilkelerinin dikkate alınması büyük önem taşır. Kayyum düzenlemesi ve uygulama süreci hakkında yapılan bazı araştırmalarda, olağanüstü hâl ilan edilmesi ve bu süreçte kabul edilen kararnamelerde hukuki bir uyumsuzluk bulunmadığı kabul görmektedir (Bkz. İzci ve Geylani, 2019:565; Güler ve Yılmaz, 2018:1810; Güler ve Yılmaz, 2019:137).

Hükümetin karşı karşıya kaldığı FETÖ darbe girişimi sonrası olağanüstü halin ilan edilmesi süreci Anayasa ile uyumlu olmakla birlikte, bu süreçte çıkarılan kararnamelerin içerikleri, demokrasi anlayışı ve Anayasa'nın hükümleri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Yapılan düzenlemenin amacının terörle etkin bir mücadele olduğu açıktır. Literatür taraması bölümünde belirtilen bakanlığın raporlarında ve kayyum düzenlemesi hakkında yapılan bilimsel çalışmalarda, kayyum uygulamalarının başarısı üzerinde durulmaktadır. Bu çalışmalara göre kayyum yönetimindeki belediyelerin gerçekleştirdiği hizmet politikalarının, terörle mücadelede önemli etkileri olmuştur. Elbette, bütün kayyum belediyelerinin belediye imkânlarını başarılı bir şekilde halka sunduğu tartışmalıdır. Bununla birlikte, demokratik hukuk devleti anlayışı açısından tartışılması gereken konu, kayyumların performansı değil, kayyum düzenlemesinin kendisi ve uygulama yöntemidir. Kayyumların başarısı ve terörle mücadeledeki meşru amaca rağmen, söz konusu düzenleme, demokratik hukuk devleti anlayışı ve Anayasa'nın hükümleri açısından çeşitli sorunlar içermektedir. Bu sorunların daha iyi anlaşılabilmesi için, düzenlemeyi iki ana kategoriye ayırmak mümkündür. Birincisi düzenlemenin usulüdür; ikincisi ise düzenlemenin esasıdır. Düzenleme, olağanüstü halin amacı, kapsamı, süresi ve ölçülülük gibi tartışmaları içeren anayasal uyumsuzluk açısından ele alınabilecektir. Aynı zamanda, düzenlemenin kendisi demokratik hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde de değerlendirilmelidir.

Olağanüstü hâl ve kararnameler hakkında Anayasanın 15'inci maddesi, aynı konularda AYM kararları, konu hakkında yazılan akademik çalışmalar ve demokratik hukuk anlayışı hususları çerçevesinden bakıldığında söz konusu kayyum düzenlemesinin demokratik hukuk devleti anlayışıyla uyumlu olması için birtakım ilkeler öne çıkmaktadır. Bu ilkeler çalışmanın konusu olan kayyum düzenlemesinin demokratik değerler ve hukuksal perspektif açısından değerlendirilmesini daha olanaklı ve anlaşılır kılacaktır. Söz konusu ilkeler genişletilebilmekle birlikte çalışmanın kapsamı ve odak noktası göz önünde tutularak sınırlandırılmıştır. Bu ilkeler şöyle sıralanmıştır: (i) Kararnameler olağanüstü halin gerektirdiği konularda olmalıdır. (ii) Ölçülülük ilkesine uygun olmalıdır. (iii) Uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükler ihlal edilmemelidir. (iv) İdarenin işlemi yargısal denetime tabi olmalıdır (v) Özerklik ve demokrasi anlayışıyla uyumlu olmalıdır.

3.1. Kararnameler Olağanüstü Halin Gerektirdiği Konularda Olmalıdır

Olağanüstü hâl ilanı, somut gerekçelere dayanmaktadır. Örneğin, 15 Temmuz 2016 tarihli FETÖ askeri darbe girişiminde olduğu gibi, FETÖ unsurlarının devletin birçok kurumunda örgütlü olması karşısında yürütme organının etkin bir mücadele için ivedi kararlar alması ve bu kararları hızla uygulaması gereken bir sürece ihtiyaç duyulmuştur. Bu süreç, aynı zamanda Anayasa ile desteklenen olağanüstü hâl sürecidir. Olağanüstü halin ilanını gerektiren sebeplerin ortadan kaldırılması, olağanüstü halin gerekçesi ve aynı zamanda amacıdır.

Anayasa Mahkemesi (AYM) kararına göre, olağanüstü hâl kararnameleriyle ortaya konan düzenlemeler ve alınan önlemler, olağanüstü halin amacını ve sınırlarını aşmamalıdır (AYM, 1991). Başka bir deyişle, ilgili kararnameler yalnızca olağanüstü halin gerektirdiği konularla sınırlı olmalıdır. Kararnameler, yalnızca olağanüstü halin gerekçeleri doğrultusunda, bu gerekçelerin ortadan kaldırılması amacıyla, o duruma özgü önlemler almak için çıkarılabilir (AYM, 1991). Mahkeme, aksi takdirde yasama organının yapması gereken bir hukuksal işlemin yürütme organı tarafından yapılmış

olacağını ve bunun Anayasaya aykırı olacağını ifade etmektedir (AYM, 1991). Nihayetinde, Anayasanın 7. maddesi, yasama yetkisinin devredilemeyeceğini düzenlemektedir. Dolayısıyla, olağanüstü hâl gerekçesiyle çıkarılan kararnamelerin, yalnızca olağanüstü halin ilanına gerekçe olan konularla sınırlı olması, Anayasaya uygunluk açısından temel bir ilkedir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan olağanüstü halin ilanına ilişkin şu açıklamayı yapmıştır (Hürriyet, 21 Temmuz 2016):

Bugün önce Milli Güvenlik Kurulumuzu topladık ardından da Bakanlar Kurulu toplantımızı gerçekleştirdik. Milli Güvenlik Kurulu üyeleri olarak yaptığımız kapsamlı değerlendirme sonunda darbe girişiminde bulunan terör örgütünün tüm unsurlarıyla ve süratle bertaraf edilebilmesi için ülkemizde anayasamızın 120'inci maddesi uyarınca olağan üstü hal ilan edilmesini hükümete tavsiye etme kararı aldık. Bakanlar kurulumuzda bu tavsiye doğrultusunda Türkiye'de 3 ay süreyle olağanüstü hâl ilan edilmesini kararlaştırdık.

Cumhurbaşkanının açıklamalarına göre, olağanüstü halin gerekçesi, hükümete karşı darbe girişiminde bulunan terör örgütünün tüm unsurlarının hızla bertaraf edilmesidir. Bu gerekçe, olağanüstü hâl kararnamesi için bir çerçeve niteliği taşımaktadır. Konumuz çerçevesinde, belediyelere atanan kayyumlara ilişkin düzenleme de bu olağanüstü hâl sürecinde hayata geçirilmiştir. 674 sayılı kararnama ile Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik, kalıcı nitelikte olup, bu durumun demokratik hukuk devleti anlayışıyla bağdaşmadığı iki açıdan değerlendirilebilir.

İlk olarak, Anayasaya göre kanunların çıkarılma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) aittir. Bir kanunda değişiklik yapılması gerektiğinde, bu değişikliğin Meclis'in gündemine gelmesi, Anayasallık ve demokratik bir düzenin gereği olarak zorunludur. Oysa, söz konusu değişiklikler olağanüstü hâl kararnamesi ile yapılmış ve bu durum, Anayasa'nın öngördüğü yasa yapma yetkisini ihlal etmektedir. Olağanüstü hâl kararnameleri, yalnızca olağanüstü halin gerekliliği çerçevesinde ve devletin temel güvenliğini sağlamak amacıyla kullanılmalıdır. Bu bağlamda, kanun değişikliklerinin kararnamelerle yapılması, hem kararnamelerin amacının aşılması anlamına gelir hem de Meclis'in yasama yetkilerinin daraltılması sonucunu doğurur.

İkinci olarak, Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) içtihatları, olağanüstü hâl kararnameleriyle yasalarda değişiklik yapılamayacağını açıkça belirtmektedir. AYM'nin çeşitli kararlarında, kararnamelerin yalnızca olağanüstü halin gerektirdiği, sınırlı ve geçici önlemleri almak için çıkarılabileceği vurgulanmış, yasal düzenlemelerde kalıcı değişiklikler yapılmasının Anayasa'ya aykırı olduğuna işaret edilmiştir (Türk, 2016:557). Mahkemeye göre (AYM, 1991):

Olağanüstü hâl KHK'leri olağanüstü hâl ilân edilen yerlerde ve olağanüstü hâl süresince uygulanacak olmaları nedeniyle bu tür KHK'lerle yasalarda değişiklik yapılamaz. Ters durumda olağanüstü hâl ilân edilen bölgenin dışına tasma ve olağanüstü halin sona ermesine karşın kuralın yürürlüğünü koruması söz konusu olacaktır. Oysa yasayla, düzenlenmesi gereken konuların olağanüstü hâl KHK'leri ile düzenlenmesi Anayasa'ya uygunluk denetiminin dışına çıkma sonucunu doğurur. Bu ise Anayasa'nın temelini oluşturan hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

Olağanüstü halin gerekçesi, devletin çeşitli kurumlarına sızan ve meşru hükümete karşı askeri darbe girişiminde bulunan FETÖ terör örgütünün unsurlarının ortadan kaldırılmasıdır. Olağanüstü halin ilan edilme gerekçe ve kapsamı, aynı zamanda bu sürecin dayandığı kararnameler için de bir sınır belirlemektedir. Bu sınırların ve kapsamın dışına çıkılması, demokratik hukuk devleti anlayışıyla çelişecektir. FETÖ'nün darbe girişimi sonrası örgütün unsurlarıyla mücadele etmek amacı güden olağanüstü hâl sürecinde, belediye yasasının değiştirilerek kayyum atama sürecinin kalıcı hale getirilmesi, olağanüstü halin gerektirdiği konularla sınırlı olma ilkesine aykırıdır.

Olağanüstü halin amacı, yalnızca FETÖ'nün devlet içindeki yapılanmasına karşı etkili bir mücadele yürütmek iken, bu amacın dışına çıkarak belediyelere kayyum atanması uygulamasının kalıcı hale getirilmesi, demokrasinin temel ilkelerine aykırı bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Bu uygulama, sadece terörle mücadele amacına hizmet etmemekte, aynı zamanda Anayasadaki normlarla da çatışmaktadır.

Uygulama açısından dikkat çeken bir diğer çelişki ise, FETÖ ile iltisaklı gerekçelerle görevden alınan belediye başkanlarına dair farklı uygulamalardır. Örneğin, Ak Parti'nin kazandığı Konya-İlgın, Erzurum-Aşkale, Giresun-Çamoluk ve MHP'nin kazandığı Adana-Pozantı gibi belediyelerde, başkanlar FETÖ ile ilişkileri nedeniyle görevden alınmış ve bu belediyelerde meclis üyeleri tarafından seçilen başkan vekilleri 674 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte kayyum olarak atanmıştır. Bu durum, yerel yönetimlerin işleyişi açısından önemli bir çelişki yaratmaktadır.

Aynı düzenleme ve uygulama çerçevesinde, HDP'li belediye başkanları da terör örgütüyle bağlantıları gerekçesiyle görevden uzaklaştırılmış; ancak bu belediyelerde meclis üyeleri tarafından seçilen başkan vekilleri yerine, vali, vali yardımcısı veya kaymakamlar kayyum olarak atanmıştır (Gürbüz, 2019:48). Bu durum, Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Gürbüz, bu farklı uygulamanın, idarenin kanun önünde eşitlik ilkesini ihlal ettiğini vurgulamaktadır. Ayrıca, aynı dönemde FETÖ ile ilişkilendirilen belediye başkanlarının görevden alınmasında uygulanan farklılık, olağanüstü halin ilan amacına da ters düşmektedir. FETÖ ile mücadele amacını taşıırken, aynı yasa çerçevesinde, farklı belediyelerde farklı bir uygulamanın hayata geçirilmesi çelişkili bir durum yaratmaktadır.

3.2. Durumun Gerektirdiği Ölçüde Olmalı

Olağanüstü hâl (OHAL) kararnameleriyle getirilen düzenlemelerin, yalnızca durumun gerektirdiği ölçüde olması, Anayasa, uluslararası sözleşmeler ve demokratik hukuk anlayışının gereklilikleri arasında yer almaktadır. Bu ilkeler, OHAL sürecine dayanan yetkilerin yürütme tarafından keyfi bir şekilde kullanılmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Olağanüstü halin ilanına sebep olan unsurların ivedilikle ortadan kaldırılması ve sürecin etkin bir şekilde işletilmesi, aynı zamanda ölçülülük ilkesiyle doğrudan ilişkilidir.

Anayasa'nın 15. maddesi, olağanüstü hâl durumunda temel hak ve hürriyetlerin yalnızca "durumun gerektirdiği ölçüde" kısmen ya da tamamen durdurulabileceğini belirtmektedir. Bu hükmü yorumlayan Anayasa Mahkemesi (AYM), temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının veya durdurulmasının, amacın gerçekleştirilmesine elverişli olması gerektiğini, düzenlemenin gerekli olmasını ve amaç ile düzenleme arasında dengeli bir ilişki olması gerektiğini vurgulamaktadır (AYM, 1991). Can ve Aktaş (2017:40), yaptıkları çalışmada olağanüstü hâl kararnamelerinin konu itibarıyla sınırlı olduğunu belirtmektedir. Yazarlara göre, Anayasa'nın 119, 121, 91, 13 ve 15. maddeleri, olağanüstü hâl kararnamelerinin çerçevesini çizmektedir. Bu çerçevenin dışına çıkılması, Anayasaya ve temel değerlere zarar verecektir.

674 sayılı kararname ile Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik, olağanüstü halin gerektirdiği ölçüde düzenleme yapılması ilkesine aykırıdır. İçişleri Bakanlığı'nın 2017 tarihli raporuna göre, kayyum atamalarına ilişkin gerekçeler terörle mücadele sürecine dayandırılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2017). Bu gerekçeler, kayyum atama sürecinin ölçülülük ve gereklilik açısından değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

İçişleri Bakanlığı raporuna göre, uzun yıllardır PKK/KCK terör örgütüyle yürütülen mücadelede önemli başarılar elde edilmiştir. Ancak 2014 yılında Suriye'nin kuzeyindeki otorite boşluğundan yararlanan PKK, Türkiye'de sözde özerklik ilanına kalkışmıştır. 2015 yazında bu çağrı, Şırnak, Hakkâri, Silopi, Cizre, Nusaybin gibi birçok belediye başkanı tarafından desteklenmiştir. Bu belediyeler, söz konusu dönemde terör örgütünün silahlı unsurlarına destek vermiş ve çatışmaların yoğunlaştığı hendek-çukur sürecine dahil olmuştur. İçişleri Bakanlığı, kayyum atamalarının terörle mücadelede bir zorunluluk olduğunu ve bu kayyumların amacının belediyelerin terör örgütü için kullandığı kaynakları, halkın hizmetine sunmak olduğunu belirtmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019). Bununla birlikte, kayyum atama süreci ve gerekçeleri büyük ölçüde 2014-2015 yıllarındaki terör faaliyetlerine dayanmaktadır. Bu dönemde, HDP ve benzeri partiler, demokratik süreçleri ve kamu kaynaklarını, terör örgütünün lehine istismar etmiştir. Buna karşın devlet, yasal yollarla bu faaliyetleri engellemeye çalışmış, ilgili belediyeler hakkında gerekli işlemler başlatılmıştır. Örneğin, özerklik ilan eden belediye başkanları tutuklanmış, hendek-çukur sürecinde ise olağanüstü hâl veya kararnameye gerek duyulmadan terör unsurları etkisiz hale getirilmiştir (Kamer, 2015; Dündar, 2020).

Bu süreçlerde, belediye kanununda yapılan değişiklik ve kayyum atamaları, demokratik kurumların ve yerel özerkliğin istismar edilmesine yönelik bir çözüm önerisi olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, hukukun temel kuralları göz önünde bulundurulduğunda, terörle mücadele için gerekli olan önlemler zaten mevcut yasal çerçeveler içinde alınabilmektedir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesi, terör örgütleriyle iş birliği yapan, kamu kaynaklarını bu amaçla kullanan kamu görevlilerinin görevden alınmasını öngörmektedir. Belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri de kamu görevlisi statüsünde oldukları için bu maddeye tabidirler (İzci ve Geylani, 2019:568). Bu bağlamda, terörle bağlantılı belediye başkanlarının görevden alınması için hukuki bir engel bulunmamaktadır. 657 sayılı Kanun ve Belediye Kanunu çerçevesinde, belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin terör ve şiddetle bağlantılı eylemleri nedeniyle görevden alınması mümkündür (Bakan ve Öner, 2022:1526). Türkiye'nin terörle mücadele deneyimi ve mevcut yasal olanaklar, yerel özerklik ve demokrasiyi tahrip eden kayyum düzenlemesine gerek olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle, söz konusu kayyum düzenlemesinin kalıcı hale getirilmesi, ölçülülük ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir. Kayyum atamaları, olağanüstü halin gerekçeleri doğrultusunda geçici ve hedefe yönelik bir çözüm olarak düşünülmüşken, bu düzenlemenin kalıcı hale getirilmesi, amaç ve araç arasında bir dengesizlik yaratmakta ve demokratik hukuk devleti ilkelerine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır.

3.3. İdarenin Her İşlemi Yargısal Denetime Tabi Olmalıdır

Anayasa'nın 148'inci maddesi uyarınca, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kararnameler, şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde (AYM) denetlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu hükmün nasıl anlaşılması gerektiğini içtihatlarında açıklamaktadır. Mahkemeye göre, şekil ve esas açısından denetim yapılamayacak kararlar, ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan kararnamelerdir. Dolayısıyla, öncelikle bir kararname ile olağanüstü halin gerekleriyle uyumlu olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Eğer bir kararname, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgisi bulunmuyorsa, bu durumda söz konusu kararname Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilir (AYM, 1991).

Anayasa'nın 119'uncu maddesi, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan kararnamelerin belirli bir sınırlamaya tabi olmadığını ifade etmektedir. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimine kadar, kararnamelerin olağanüstü halin gerekliliğiyle uyumlu olup olmadığını denetlemekte ve gerekirse iptal etmektedir. Ancak darbe girişiminden sonra Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hâl kararnamelerinin denetimi konusunda içtihat değişikliğine gitmiştir. Bu yeni içtihadı göre, mahkeme artık, kararları inceleme aşamasında doğrudan yetkisizlik kararı vermekte ve kararname denetimine geçmeden önce kararın niteliğini belirlemektedir (Yaldız, 2020:360). Mahkeme Anayasanın "olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz" hükmüne binaen Kararnamelerin yargısal denetiminin yapılamayacağı kararını vermiştir (Yaldız, 2020:360). Can ve Aktaş Mahkemenin yeni içtihadının doğru olmadığını belirtmektedir. Anayasa'nın 148'inci maddesi uyarınca, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kararnameler, şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde (AYM) denetlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu hükmün nasıl anlaşılması gerektiğini içtihatlarında açıklamaktadır. Mahkemeye göre, şekil ve esas açısından denetim yapılamayacak kararlar, ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan kararnamelerdir. Dolayısıyla, öncelikle bir kararname ile olağanüstü halin gerekleriyle uyumlu olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Eğer bir kararname, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularla ilgisi bulunmuyorsa, bu durumda söz konusu kararname Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilir (AYM, 1991).

Anayasa'nın 119'uncu maddesi, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan kararnamelerin belirli bir sınırlamaya tabi olmadığını ifade etmektedir. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi 15 Temmuz 2016'daki darbe girişimine kadar, kararnamelerin olağanüstü halin gerekliliğiyle uyumlu olup olmadığını denetlemekte ve gerekirse iptal etmektedir. Ancak darbe girişiminden sonra Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hâl kararnamelerinin denetimi konusunda içtihat değişikliğine gitmiştir. Bu

yeni içtihadı göre, mahkeme artık, kararları inceleme aşamasında doğrudan yetkisizlik kararı vermekte ve kararname denetimine geçmeden önce kararın niteliğini belirlemektedir.

Demokratik hukuk devletinin temel unsurlarından biri, idarenin her işleminin yargısal denetime tabi olmasıdır. Olağanüstü hâl döneminin getirdiği istisnai şartlar dahi olsa, olağanüstü hâl kararnameleleri nihayetinde idari işlemler olarak kabul edilmelidir. Bu tür işlemler, yargısal denetimden muaf tutulmamalıdır. Aslında, olağanüstü dönem kararnameleleri, yürütmeye olağanüstü yetkiler verdiği için yargısal denetimi zorunlu hale getirmektedir. Bu bağlamda, Anayasa'nın 148'inci maddesinde ifade edilen, olağanüstü hâl kararnamelelerinin Anayasal denetime ilişkin kısıtlama, her durumda demokratik hukuk devleti ilkesiyle çelişecektir. Çünkü demokratik hukuk devleti, iktidarın hukukla sınırlandırılmasını gerekli kılmaktadır. Can ve Aktaş'ın vurguladığı gibi, demokratik hukuk yönetimlerinde Anayasa Mahkemeleri, anayasal hakları ve egemenliği koruma görevini üstlenir, iktidarın sınırlandırılmasını güvence altına alır; nihai amaç ise halkın egemenliğinin hukuk ve anayasa yoluyla icra edilebilmesini sağlamaktır (Can ve Aktaş, 2017:31). Anayasa Mahkemesi'nin yeni içtihadının sonuçlarından biri, olağanüstü hâl kararnamesiyle Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliğin hukuken denetlenememiş olmasıdır. Oysa olağanüstü hâl sona ermiş olmasına rağmen, söz konusu düzenlemenin yürürlüğü devam etmektedir.

3.4. Uluslararası Sözleşmelerden Doğan Yükümlülükler İhlal Edilmemelidir

Olağanüstü hâl sürecini düzenleyen Anayasa'nın 15'inci maddesinde vurgulanan bir diğer önemli ilke, uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin ihlal edilmemesidir. Anayasa Mahkemesi'nin kararına göre, uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükler, hem söz konusu sözleşmelerin genel ilkelerini hem de Türkiye'nin taraf olduğu belirli sözleşmelerden doğan yükümlülükleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, olağanüstü hâl sürecinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, yalnızca Anayasa'ya değil, aynı zamanda Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilke ve hükümlerine de aykırı olamayacaktır (AYM, 1991). Belediyelere kayyum ataması çerçevesinde bakıldığında öne çıkan başlıca uluslararası sözleşmeler Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), Avrupa Konseyi Terörizmin Önlenmesi Sözleşmesi (AKTÖS), İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (İHEB) ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) olmaktadır. AİHS 15'inci maddesi "ülkelerin; savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde, durumun gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla, yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik, zorla çalıştırma yasağı ve kanunsuz ceza verme dışında sözleşmede öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabileceği" belirtilmektedir (Bakan ve Öner, 2022:1526). Türkiye'nin de taraf olduğu diğer bir uluslararası hukuk metni AKTÖS'dir. Bu sözleşmeye taraf ülkelerin "Terör Suçunun İşlenmesine Alenen Teşvik" (5. md), "Terörist Saflara Katma" (6. md) ve "Terörizm İçin Eğitim" (7. md) başlıklarında belirtilen suçlara iştirak eden tüzel kişilerin sorumluluğunu ihdas eden önlemleri kabul edeceği ve imzacı tarafın yasal ilkelerine bağlı olarak, tüzel kişilerin sorumluluklarının cezai, medeni veya idari nitelikte olabileceği kabul edilmiştir (Bakan ve Öner, 2022:1526). İHEB'nin 3'üncü maddesinde "Herkesin yaşama hakkı ile kişi özgürlüğü ve güvenliğine hakkı vardır" denilmektedir (Güler ve Yılmaz, 2019:137). Olağanüstü hâl kararnamesinin uluslararası hukuka uygun olduğunu belirten yukarıda anılan bilimsel çalışmalara göre (Güler ve Yılmaz, 2019; Bakan ve Öner, 2022). KCK-PKK terör örgütü, insan haklarını ihlal etmekte ve bazı kamu tüzel kişilikleri, kamu kaynaklarını terör örgütü lehine kullanmaktadır. Güler ve Yılmaz, yaptıkları çalışmada kayyum düzenlemesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve Avrupa Konseyi Terörle Mücadele Sözleşmesi (AKTÖS) gibi uluslararası sözleşmelerin temel insan hakları ve hürriyetlerinin sınırlandırılmasına ilişkin kuralları içerdiğini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda, terör suçlarına iştirak eden tüzel kişilerin sorumluluğunun, taraf ülke yasaları çerçevesinde cezai veya idari olabileceği ifade edilmektedir (Güler ve Yılmaz, 2018:1810).

Diğer taraftan, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ne (İHEB) göre, her birey yaşam hakkına sahip olup, bu hakkın yasal güvencelerle korunacağı belirtilmektedir (Güler ve Yılmaz, 2019:137). Adı geçen uluslararası sözleşmeler çerçevesinde, belediyelere atanan kayyumların, uluslararası yükümlülükleri ihlal etmediği ifade edilmektedir. Bu yaklaşıma göre kayyum atama uygulaması, olağanüstü bir durumun varlığı ile ortaya çıkmıştır. Düzenleme, temel hak ve hürriyetler açısından çekirdek hakları

etkilemeden, tutarlı bir biçimde ve durumun gerektirdiği ölçüde yapılmıştır. Kayyum uygulaması, bölge halkının can güvenliğinin sağlanması ve kamu hizmetlerine erişimin temin edilmesi açısından olumlu sonuçlar doğurmuştur (Güler ve Yılmaz, 2019:137). Sonuç olarak, belediyelere yapılan kayyum atamalarının, ulusal ve uluslararası sözleşmelerin amaç ve sınırları içinde kaldığı ifade edilmektedir (Erdem ve Kavanoz, 2020:168).

Kanaatimce, söz konusu çalışmalar, uluslararası metin hükümlerinin lafzî yorumundan hareketle olağanüstü halin ilanına odaklanmaktadır. Ancak bu çalışmalar, kayyum düzenlemesinin esasını gözden kaçırmaktadır. Olağanüstü halin kendisi ve kararname çıkarma yetkisi hem Türkiye Anayasası'na hem de ilgili uluslararası metinlerin hükümlerine uygundur. Burada değerlendirilmesi gereken asıl husus, Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerin yani kararname ile yapılan düzenlemenin uluslararası hükümler çerçevesinde olup olmadığıdır.

Olağanüstü hâl, KCK-PKK terör örgütünün faaliyetlerinden dolayı ilan edilmemiştir. İçişleri Bakanlığı'nın kayyum atamalarıyla ilgili raporunda belirtilen gerekçeler, bu çalışmanın diğer başlıklarında detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu gerekçeler, aslında olağanüstü hâl ilanından önceki döneme ait olup, genel hukuk kuralları çerçevesinde devlete gerekli tedbirleri alma yetkisi tanımaktadır. Dolayısıyla, KCK-PKK lehine faaliyet gösteren belediye organlarıyla mücadele için olağanüstü hâl kararnamesine dayalı bir düzenleme yapılması gerekmediği ortaya çıkmaktadır. Üstelik, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde, 1987 yılından itibaren PKK terör örgütüyle mücadele kapsamında olağanüstü hâl ilanları yapılmış ve bu olağanüstü hâl uygulamaları, 2002 yılında Ak Parti hükümeti tarafından demokratik adımlar çerçevesinde sona erdirilmiştir.

Belediyelere kayyum düzenlemesi özelinde en önemli uluslararası sözleşme, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ)'dir. Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel idarelerin özerkliğiyle ilgili bazı ilkeleri tartışmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıda, yerel idarelerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin savunulması, temel hedefler arasında sayılmaktadır. Bu hedefler doğrultusunda Avrupa Konseyi tarafından AYÖŞ kabul edilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2024).

AYÖŞ'e taraf olan ülkeler, her türlü demokratik rejimin temelini yerel yönetimler olduğunu kabul etmektedirler. Bu doğrultuda, sözleşmeye taraf ülkeler, vatandaşların kamusal işlerin sevk ve idaresine katılma hakkını, demokratik işleyişin bir parçası olarak kabul etmektedirler. Madde 2'ye göre, özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınmalıdır. Madde 6'ya göre, kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar, kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçlarla uyumlu hale getirmek ve etkin bir idare sağlamak amacıyla kendileri belirleyebileceklerdir. Madde 9'a göre ise, ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara, kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalıdır.

Özetle, AYÖŞ'e taraf ülkeler, yerel yönetimlerin demokrasinin önemli bir unsuru olduğunu kabul etmektedir. Sözleşme, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliklerinin yasal ve mümkünse anayasal düzeyde kabul edilmesini öngörmektedir. AYÖŞ'nin özerklik ve demokrasiye ilişkin hükümleri çerçevesinden bakıldığında, Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik, yerel yönetimler açısından en önemli uluslararası sözleşmenin ruhu ve hükümleriyle çelişmektedir. Bu bağlamda, Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik, özerklik ilkesiyle uyumsuzdur ve AYÖŞ'nin öngördüğü özerklik anlayışına aykırıdır.

3.5. Özerklik ve Demokrasi Korunmalıdır

Demokrasi anlayışını anlamlı kılan en önemli unsur, halkın yönetime katılımıdır. Yerel yönetimler, halkla doğrudan ilişki içinde olan ve en yakın birimler olduklarından, demokratik bir düzende yerel yönetimlerin demokrasi anlayışına uygun olması beklenmektedir. Yerel yönetimlerin, belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ihtiyaçlarına hızlı ve etkili bir şekilde cevap verebilme kapasitesine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda özerklik, yerel yönetimlerin yerel düzeyde daha fazla yetki ve sorumluluk taşımalarına olanak tanıyarak önemli katkılar sunmaktadır. Özerklik sayesinde halkın

yönetime katılım olanakları artmakta ve denetim süreci etkin hale gelmektedir. Bu durum, demokrasinin güçlenmesine ve vatandaşların kendilerini ifade edebilme olanaklarının artmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle yerel demokrasi anlayışının temel gereklerinden biri, yerel yönetimlerin özerk olmasıdır. Aksi takdirde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi artar ve bu da demokrasi anlayışını zayıflatır. Merkezi otoritelerin yerel yönetimlere yönelik müdahaleleri, özerklik ve demokratik süreçleri zayıflatmakta, merkezi kontrolü artırmaktadır. Sonuç olarak, bu tür müdahaleler yerel yönetimlerin özerkliklerini baltalamakta ve halkın katılımını ve temsilini engellemektedir.

Çalışmamıza konu olan belediyelere kayyum ataması düzenlemesi, yerel yönetimlerin özerkliğini ciddi şekilde tehdit etmektedir. Keleş ve Özgül, yerel yönetimler söz konusu olduğunda dikkat edilmesi gereken en önemli hususun yerel özerklik olduğunu vurgulamaktadırlar. Yazarlara göre, uygulamaya konan düzenlemeyle birlikte merkezi otorite, yerel yönetimler üzerinde adeta hiyerarşik bir amir konumuna gelmektedir (Keleş ve Özgül, 2017:312). Yerel yönetim birimlerinde karar organlarının seçimle belirlenmesi, anayasal bir ilkedir. Bu nedenle, karar organlarının merkezi otorite tarafından atanması hem demokratik yönetim anlayışı hem de anayasa ile uyumsuzdur. Buradaki temel sorun, olağanüstü hâl nedeniyle demokratik yönetim ilkelerinin arka planda tutulması değil; olağanüstü hâl sona ermesine rağmen kayyum sürecinin pratikte devam etmesidir (İzci ve Geylani, 2019:564). Hukuk metodolojisine ilişkin tartışmalar bir kenara bırakıldığında, belediyelere yönelik uygulamaların yerel demokrasinin temel ilkeleri ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın düşünsel özünü uyumlu olmadığı en önemli eleştiri konusudur (Keleş ve Özgül, 2017:311). Kayyum atamaları, terörle mücadele çerçevesinde yapılmış ve söylem açısından bir insan hakları mücadelesi olarak görülmüş olsa da sonuçta yerel halkın oylarıyla seçilmiş organların yerine atama yapılmış ve bu süreç 31 Mart 2019 yerel seçimlerine kadar devam etmiştir. İlk kayyum atamalarının 11 Eylül 2016 tarihinde yapıldığı dikkate alındığında, bazı belediyelerin yaklaşık 2 yıl 6 ay 20 gün süreyle kayyumlar tarafından yönetildiği görülmektedir. Bu durum, 5 yıllık yerel yönetim döneminin neredeyse yarısından fazlasının, vesayet makamı tarafından atanmış kişilerce yürütüldüğünü göstermektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin karar organlarının, kanunda belirlenen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması ve yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden birinin özerklik olması gerektiği açıktır. Kayyum uygulamasının bu kadar uzun sürmesi hem anayasaya hem de yerel yönetimlerin özerkliklerine aykırıdır ve dolayısıyla demokrasinin özüne zarar vermektedir (Gürbüz, 2019:45).

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışma, Türkiye'de terörle mücadele bağlamında uygulanan kayyum düzenlemesinin yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratik yapıya etkilerini incelemiş; bu düzenlemenin hukuki, toplumsal ve demokratik sonuçları üzerine değerlendirmeler yapmıştır. Bunun yanında Anayasa Mahkemesi'nin değişen içtihadı karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Amacımız, kayyum uygulamasının gerekçeleri, hukuki altyapısı ve demokratik teamüllerle uyumu çerçevesinde eleştirel bir bakış açısı sunmak ve sürdürülebilir demokratik yönetim için öneriler geliştirmektir.

Türkiye, uzun bir süredir terörle mücadele konusunda önemli bir başarı elde etmiş ve aynı zamanda demokrasi yolunda önemli adımlar atmıştır. Ancak, terör örgütlerinin demokrasi ve demokratik kurumları istismar ettiği ve siyasi fırsatları terörize ettiği gerçeği de göz ardı edilemez. Bununla birlikte, tüm bu gerekçeler, terörle mücadele amacıyla kayyum uygulamasını ve yerel yönetimlerin özerkliğinden taviz verilmesini gerekli veya anlamlı kılmamaktadır. Kayyum düzenlemesi, terörle mücadele gibi meşru amaçlarla yapılmış olsa da yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldırmakta ve demokratik teamülleri zedelemektedir. Söz konusu düzenleme, olağanüstü hâl süreci çerçevesinde çıkarılan kararnamelerle uygulanmaya konmuş ve Belediye Kanunu'nda kalıcı bir değişikliğe yol açmıştır. Bu bağlamda, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve yerel yönetimlerin özerkliğinin güvence altına alınması açısından, bu düzenlemenin kaldırılması için gerekli adımların atılması büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda bazı öneriler şöyle sıralanabilir

•Olağanüstü halin ilanı ve kararname çıkartılması yetkisi meşru ve yasal olsa da bu süreçte kanunda kalıcı değişiklikler yapılması demokratik hukuk anlayışıyla uyumlu değildir. Böyle bir ihtiyaç varsa bunun kanunlarda yapılacak değişiklikler ile yani Meclis'in kararıyla yapılmalıdır.

•Olağanüstü hâl kararnamelerinin Anayasa hükmüne binaen şekil ve esas açısından Anayasa Mahkemesince denetlenmeyeceği hükmü demokratik hukuk anlayışıyla uyuşmamaktadır. Anayasa Mahkemesi 2016 yılına kadar geliştirdiği içtihadatta, en azından, konu bakımından kararnameleri incelemekte ve bir yargısal denetim sağlanmaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin çalışmaya konu olan kayyum düzenlemesini de etkileyen yeni içtihadında, kararnameleri denetlememe kararı vermiştir. Bu durum demokratik hukuk anlayışıyla uyuşmamaktadır.

•Belediye Kanunu'nda kararnameyle eklenen kayyum düzenlemesi özü itibariyle yerel yönetimlerin özerkliğini askıya almaktadır. Bu uygulama özelde yerel yönetimlerin genelde demokrasinin özüne aykırıdır.

•Kayyum atanan belediyelerdeki kimi başarıların ortaya konulması söz konusu düzenlemenin taşıdığı hukuki sorunların önüne geçmemelidir. Düzenleme yerel yönetimlerin organlarının seçimle oluşması gerektiğini ve idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı gibi Anayasal ilkelerine aykırıdır. Aynı şekilde Türkiye'nin tarafı olduğu ve yerel yönetimlerin özerkliği açısından en önemli uluslararası sözleşme olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ruhuna aykırıdır.

•Teröre bulaşan belediye başkanları veya meclis üyeleri söz konusu olduğunda genel hukuk çerçevesinde etkin bir mücadele yürütmenin olanakları vardır. Devlet Memurlar Kanunu, Ceza Hukuku, Terörle Mücadele Kanunu ve Belediye Kanunu'nun genel çerçevesi terörle mücadelede yeterli imkânı vermektedir. Bu kapsamda çalışmaya konu olan kayyum düzenlemesi amaçları itibari ile gerekli ve ölçülü değildir.

•Kayyum atamalarının toplum üzerindeki etkileri göz ardı edilmemelidir. Halkın bir süre sonra yönetimden yabancılaşması, sosyal huzursuzluk ve güvensizliğin gelişmesi gibi toplumsal yapı üzerinde olumsuz etkileri olabilecektir.

Beyan ve Açıklamalar

1. Bu çalışmanın yazarı, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduğunu kabul etmektedir.
2. Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir.
3. Bu çalışma, intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı, *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*. https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf
- Alan, N. (2003). Demokratik Hukuk Devleti ve Anayasa. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58 (1). https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001615
- Alptekin, H. ve İlhan, B. (2018). *Kayyum atanan belediyelerin PKK terörü ile mücadeledeki rolü*. Ankara: SETA Yay.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 1990/25 Karar Sayısı: 1991/1, Karar Günü: 10.1.1991.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 1987/22, Karar Sayısı: 1988/19.
- AYM Kararı, Esas Sayısı: 1988/38, Karar Sayısı: 1989/7
- Bakan, S., ve Öner, O. (2022). PKK terör örgütü ile mücadele stratejisi olarak "belediye başkan vekilliği" uygulaması. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 12(3), 1520-1537. <https://doi.org/10.30783/nevsosbilen.1171407>
- BBC, (21 Temmuz 2016), Türkiye'de olağanüstü hâllerin tarihi, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-36852284>
- Beetham, D. (2014). *Demokrasi ve İnsan Hakları*. Çev. Bilal Canatan, Ankara: Liberte Yay.

- Can, O., ve Aktaş, D. Ş. (2017). Olağanüstü hâl dönemi kanun hükmünde kararnamelerin yargısal denetimi üzerine. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(1), 13-43.
- CHP, (2024). İktidarın Kayyum Müdahalesi. <https://chp.org.tr/yayin/ktidar-in-kayyum-mudahalesi/Open>
- Doğanışık, İ. (21 Ağustos 2019). Kayyım ile Yönetilen Belediyeler. <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/kayyimla-yonetilen-belediyeler>
- Dündar, B. (08.10.2020). Terörden arındırılan Sur ilçesi yeniden inşa edildi <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/terorden-arindirilan-sur-ilcesi-yeniden-insa-edildi-521954.html>
- Erdem, A. G. N., ve Kavanoz, Ö. Ü. S. E. (2020). Türkiye’de belediyelere yapılan kayyım atamalarına ilişkin bir değerlendirme. *Ombudsman Akademik*, 6(12).
- Erdoğan, M. (2018). *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, O. (2019). Belediyelere kayyum atanması uygulaması üzerine bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 488, 245-264.
- Güler, T., ve Yılmaz, A. (2018). Yerel demokrasi–güvenlik sarmalında yerel yönetimler: Türkiye’de belediyelere kayyum atanması pratiği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(68), 1801-1816. <https://doi.org/10.17755/esosder.446069>
- Güler, T., ve Yılmaz, A. (2019). Bir terörle mücadele stratejisi olarak belediyelerde kayyum uygulaması. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(4), 129-141. <https://doi.org/10.18026/cbayarsos.523837>
- Gürbüz, C. (2019). Demokrasi Açısından Türkiye’de Kayyum Uygulaması. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 36-52.
- Hürriyet. (21 Temmuz 2016). Olağanüstü hâl dün gece ilan edildi. <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/son-dakika-haberi-tum-ulkede-ohal-ilan-edildi-40156536>
- İçişleri Bakanlığı. (2019). Belediyelerdeki kayyum sistemi ve mevcut durum raporu. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf
- İzci, F., ve Geylani, D. (2019). Kayyım sisteminin demokratik yönetim ilkeleri ve yasal açıdan değerlendirilmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(6), 562-573.
- Kamer, H. (23 Ağustos 2015). Öz yönetim açıklaması yapan belediye başkanları tutuklandı. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150823_bele-diye_baskanlari_ozyonetim
- Keleş, R., ve Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına" Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002446
- Kuçuradi, İ. (2018). *İnsan Hakları: Kavramları ve Sorunları*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yay.
- Melnik, S. (2006). *Özgürlük, Refah ve Demokrasi Mücadelesi*, Çev. Atilla Yayla, Ankara: Liberte Yay.
- Sayın, A. (2018, 14 Ekim). AKP'nin 'kayyum belediyeciliği' çıkışı sonrası HDP ne yapacak? <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-45855245>
- Tuncel, G., ve Demirhan, Y. (2018). 15 Temmuz kanun hükmünde kararnamelerinin kamu yönetimine etkisi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 5-37.
- Türk, E. (2016). Anayasa mahkemesinin olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri hakkında verdiği son kararlar üzerine bazı gözlemler. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 5 (12), 551-570.
- Yaldız, Ç. (2020). Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri. *Kesit Akademi Dergisi*, 6(24), 350-362.
- Wikipedia. (2025). 2024-25 Türkiye kayyum atamaları. https://tr.wikipedia.org/wiki/2024-25_T%C3%BCrkiye_kayyum_atamalar%C4%B1#:~:text=29%20Ocak%202025'te%20DEM,Kemal%20K%C4%B1z%C4%B1lkaya%20kayy%C4%B1m%20olarak%20atand%C4%B1